

農地転用制度の現況と課題

The Present Situation and Problems Regarding Farmland Conversion System

大 西 敏 夫

Toshio ONISHI

はじめに

農地法等の一部を改正する法律が2009年6月17日通常国会で成立（同月24日公布）し、同年12月15日に施行された。戦後農地改革の成果を恒久的に維持するとして1952年に農地法が制定されたが、今回の改正は「平成の農地改革」（農政改革関係閣僚会合決定「農政改革の検討方向」2009年4月14日）とも称されるなど1970年以来の大幅な改正といわれている。改正の趣旨（法案提出理由）は、国内の食料生産の増大を通じ国民に食料の安定供給をはかるには、基礎的な資源としての農地を確保しその有効利用を進めることが必要であるとし、改正ポイントとして次の4点を提示している。すなわち、①農地の転用に関する規制の強化、②農地の権利移動についての許可基準の見直し、③遊休農地の農業上の利用の増進を図るための措置の充実、④農地の利用集積を円滑に実施するための事業の創設等の措置である。

改正農地法の内容を詳細にみると多岐にわたる。目的規定の見直しに始まり、農業生産法人制度の見直し、農地の権利移動規制の見直し、農地転用規制の見直し、農地賃貸借の存続期間50年以内の創設、さらに遊休農地対策の強化措置などである。その一方で、小作地の所有制限、強制買収措置および標準小作料制度、国が自作農創設のために強制的に未墾地を買収し農家に開墾させる制度などの諸規定は廃止された。さらに「小作地」、「小作農」等の用語（定義規定）は条文に用いないこととした。農地法の改正に関連して、農業経営基盤強化促進法、農業振興地域の整備に関する法律、農業協同組合法も改正された。

改正では廃止とされた小作地の所有制限、強制買収措置、標準小作料制度など多くの重要な問題も含まれているが、最大のポイントは、権利移動規制において所有権は従前どおりとするものの、貸借については一般企業等（個人も含む）が自由に参入できるように大幅緩和（「農地貸借の自由化」⁽¹⁾）したことである。また、政府原案で廃棄とされた「農地耕作者主義」

（1）農地法等の改正問題にかかわっては、大西敏夫「改正農地法、今、地域に求められる対応策とは」『農業と経済』臨時増刊号（第76巻第1号）、昭和堂、2010年、参照。

の規定（第1条）は、かろうじて条文に存続することとなった。⁽²⁾

ところで、農地法の権利移動規制は農業内部における農地の権利・利用関係の調整を規定したものであり、転用規制は主に農業外部との土地の農業上の利用関係の調整を規定したものである。両者は農地法制を構成する根幹部分でありかつ不可分な関係にあるが、それは食料の安定供給をはかるうえで生産基盤となる農地総量を確保し有効利用をすすめるにあたって重要な機能・役割を果たしているからである。本稿はこのような観点から、農地法の権利移動規制と転用規制との関連性に注目しながら、今回の法改正による農地の権利移動規制と転用規制の見直しの意味を踏まえ現行農地転用制度をめぐる現況と課題について述べることにしたい。⁽³⁾

1. 農地法制の基本構成と農地転用制度の経緯

(1) 権利移動規制と転用規制の関連性

農地法の基本構成を確認しておこう。それは、簡単にいえば第1条が基礎となり、権利移動規制（第3条）と転用規制（第4・5条）が支柱となって成り立っていることである。両規制は、第1に、並列的に配置されたものではなく、互いが存在することによって農地の確保・保全、農業生産の維持・増進、農業経営の安定（耕作者の地位の安定）がはかれるという使命を持っていること。第2に、農業外部からの投機的な土地取引を排除するという機能・役割も併せ持った関係にあることが注目される。このようにして、第3に、権利移動規制は農業目的外（不耕作目的、資産保有目的、投機目的など）の農地取得を禁止しながら転用規制は非農地化を必要最小限に抑えることに役目がある。要するに、両規制は耕作する者に農地の権利取得を認めるが、それはまた当然として転用規制も権利取得者に課するというものである。

ところで、今般の改正農地法において、第1に、農地の貸借については大幅に緩和された

(2) 農地法第1条の目的規定は、改正前は「この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、耕作者の農地の取得を促進し、及びその権利を保護し、並びに土地の農業上の効率的な利用を図るためその利用関係を調整し、もって耕作者の地位の安定と農業生産力の増進を図ることを目的とする」。改正後は「この法律は、国内の農業生産の基盤である農地が現在及び将来における国民のための限られた資源であり、かつ、地域における貴重な資源であることにかんがみ、耕作者自らによる農地の所有が果たしてきている重要な役割を踏まえつつ、農地を農地以外のものにすることを規制するとともに、農地を効率的に利用する耕作者による地域との調和に配慮した農地についての権利の取得を促進し、及び農地の利用関係を調整し、並びに農地の農業上の利用を確保するための措置を講ずることにより、耕作者の地位の安定と国内の農業生産の増大を図り、もって国民に対する食料の安定供給の確保に資することを目的とする」となった。なお、第2条では「農地について権利を有する者の責務」として農地の権利を有する者は、当該農地の農業上の適正かつ効率的な利用を確保するようにしなければならないと明記された。

(3) 農地制度の展開および沿革、役割については、大西敏夫「農地制度の展開と農地政策の課題」農業問題研究学会編『農業構造問題と国家の役割 現代の農業問題④』筑波書房、2008年、参照。

ことである。すなわち、①農地を適正に利用していない場合に貸借を解除する旨の条件を契約に付されていること、②地域の他の農業者との適切な役割分担をしたうえでの継続的・安定的な農業経営を行うと見込まれること、③法人の場合にはその業務執行役員のうち1人以上の者が農業に常時従事することの3つの条件が満たされれば、「農業生産法人以外の法人」や「農作業に常時従事しない個人」であっても貸借に限っては権利設定できることとした。ただし、①毎年農地の利用状況を農業委員会に報告する義務があること、②農地が適正に利用されていない場合等には、まず当事者が農業委員会に届け出て契約を解除する、当事者が解除しない場合は許可を取り消すことができることとしている。

第2に、農業生産法人の出資制限等についても緩和されたことである。法人へ農作業を委託している者についても議決権制限を受けない構成員とすること、また、関連事業者の議決権を1事業者当たり10分の1以下とする制限を廃止するとともに（ただし、最大で関連事業者の議決権の合計の上限は原則4分の1以下）、農商工連携事業者等が構成員である場合には、関連事業者の議決権の合計の上限を最大総議決権の2分の1未満まで拡大したことである。これらによって、農業生産法人制度において農業への企業参加の間口がいっそう広がることとなった。

第3に、農地の権利取得に当たっての下限面積（原則50a以上、北海道は2ha以上）について、地域の実情に応じて農業委員会の判断（改正前は知事）で引き下げることができるとしたことである。農業委員会による下限面積の引き下げによっては非農家の零細な農地（小規模・小区画農地）の権利取得を容認するとともに、それによって権利者が増えると農地の細分化は避けられず地域の農地管理に支障をきたす可能性もある。

このような制度改変が農地の権利移動や転用に今後どのような影響をもたらすのかが注目される。ともあれ、農地法は、農地の権利移動規制と転用規制という両者の存在によって不耕作目的や投機目的の農地取得・権利移動を排除する機能・役割を有しているのであって、開発圧力・転用圧力の影響が強い日本において、今日なお重要な意義を有しているといえる。そこで、次に農地転用制度について述べることにしよう。

（2）農地転用制度の経緯とその特徴

農地転用が国家の統制対象とされたのは、第2次世界大戦の戦時体制下であった（表1参照）。戦時体制の遂行に必要な国民食料を確保するために農地のかい廃を極力抑制するとして1941年に臨時農地等管理令が制定されたのがそれである。戦後は、同管理令の廃止にともなって一時的に転用は自由となったが、農地調整法（1946年）の制定で権利移動をともなう転用のみが規制の対象となり、次いで第2次農地改革で転用規制が全面的に行われることとなった。この転用規制は農地法に引き継がれる。なお、転用規制の第4条規定は権利移動をともなわない転用制限で、第5条規定は権利移動をともなう転用制限である。

表 1 農地転用制度の変遷・経過

年、月	関係法令・通達・内容等
1941.6	臨時農地等管理令 農地転用は地方長官の許可制（ただし 5 千坪以上は農林大臣許可）。
1946.2	農地調整法 転用目的の権利移動のみ地方長官の許可制。
1947.2	農地調整法改正 農地転用は地方長官の許可制（50 坪未満は農地委員会の承認制）。
1949.6	農地調整法改正 農地転用は都道府県知事の許可制（5 千坪以上は農林大臣の承認）。
1952.10	農地法制定 農地転用は都道府県知事の許可制（5 千坪以上は農林大臣許可）。
1959.10	農地転用許可基準制定（農林事務次官通達） 農地確保の必要性に応じて農地を区分（第 1 種・第 2 種・第 3 種）し、また土地利用計画との調整を了した地域の取扱いを規定。
1969.10	市街化調整区域における転用許可基準の制定（農林事務次官通達） 農地保全の必要性として農地を甲種と乙種（第 1 種・第 2 種・第 3 種）に区分し、保全のグレードの低いものから転用許可。 ※ 1968 年都市計画法制定，1969 年農振法制定。
1970.10	農地法改正 市街化区域内農地等の転用は届出制に移行。
1970.2	水田転用についての農地転用許可に関する暫定基準制定（農林事務次官通達） 水田転用の許可基準緩和。暫定基準は 1976 年 3 月末までの時限措置。
1972.3	農村地域工業等導入法による農村地域工業等導入実施計画での農地転用緩和。
1983.5	高度技術工業集積地域開発促進法（「テクノポリス法」）による開発区域の農地転用緩和（～ 2005.3）。
1983.7	市街化調整区域における開発許可の規模要件の引き下げに伴う転用許可範囲の拡大。 都市計画法施行令改正（20ha→5ha）。
1985.12	旧開拓事業および農道事業のみ受益地について第 1 種農地から除外。
1986.8	市街化調整区域における開発許可の運用基準改正。市街化調整区域において開発許可対象となった沿道の流通業務施設等の農地転用緩和。
1987.7	総合保養地域整備法（「リゾート法」）による重点整備地区内の農地転用緩和。
1989.3	農村活性化施設、国道沿いの流通業務施設、沿道サービス施設についての第 1 種農地の例外許可範囲拡大。
1989.3	多極分散型国土形成促進法、地域産業の高度化に寄与する特定事業の促進に関する法律（「頭脳立地法」）に基づく開発計画（～ 2005.3）、集落地区計画区域の農地転用緩和。
1990.2	農村活性化土地利用構想に基づく施設等への農地転用緩和（～ 2000.3）。
1993.2	地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律（地方拠点法）に基づく農地転用緩和。
1994.6	農業集落地域土地利用構想に基づく農地転用緩和。
1998.7	優良田園住宅の建設の促進に関する法律に基づく農地転用緩和。
1998.10	農地法改正 農地転用許可基準の法定化，4ha 以下の農地転用許可権限を農林水産大臣から都道府県知事に委譲。
2000.4	地方分権一括法の施行（制定は 1997 年），都道府県から市町村への特例条例による移譲（事務処理特例制度：農地転用許可等）制度創設。
2009.6	農地法改正 農地転用制度の厳格化と規制強化措置。

戦時体制下に創設された農地転用制度は、戦後農地制度の大きな枠組みの1つとなるが、その制度は農地を確保・保全し農業経営の安定を保障するうえで重要な意義をもつ。限られた国土のなかでとりわけ都市および周辺地域では、土地利用をめぐる競合が著しいだけに、転用規制は開発圧力から農業・農地を守るうえで防波堤的な役割を果たすことになる。

ところで、高度経済成長の過程で都市化・工業化が著しく進展し、農地転用が増加基調を示すなかで、農林省は1959年に「農地転用許可基準（農林事務次官通達）」を策定する。この許可基準は、農業外部の土地需要の要請に一定程度応える一方で、農業内部の優良農地および集合農地等の保全をはかることを基本理念としたものである。その仕組みは、「保全の必要性の度合に応じて農地を区分し、その必要性の低い区分の農地から順に転用を認める⁽⁴⁾」というものである。この考え方の基本は現行の許可基準に継承されている。

このように、農地転用制度は、農地を確保・保全する意味で重要な役割を果たすものの、開発優先の国土政策・産業政策・住宅政策のもとでは、土地（転用）需要を完全に抑止することができなかった。さらに大きな問題は、新都市計画法の制定（1968年）にともない市街化区域内の農地転用を許可制から届出制（転用自由化）に改変したことである。市街化区域は既存の市街地およびおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化をはかる区域とされ、この区域に編入された農地は市町村農業委員会（かつては知事）に事前に届出すれば、転用を可能としたのである。

都市計画制度にもとづく市街化区域と市街化調整区域への区分（「線引き」）によって、30万ha近い膨大な農地が市街化区域内に包摂され、農地のかい廃が著しく進んだ。とはいえ、三大都市圏を中心に20年近くに及ぶ市街化区域内農地の「宅地なみ課税」問題をめぐる都市農家の抵抗運動などを経て、現在では生産緑地法の改正（1991年）等により現行生産緑地制度が適用されている。

他方、市街化調整区域の農地転用は、引き続き許可制とし、1969年に「市街化調整区域における転用許可基準（農林事務次官通達）」が策定された。その仕組みは農地を甲種・乙種（第1種・第2種・第3種）に区分し、甲種農地（優良農地）の転用は原則認めないが、乙種農地はグレードの低いものから順次許可するというものである。都市計画上、市街化調整区域は、市街化を抑制する区域とし、同時に農地転用も許可制としたものの、農地を確保・保全するうえで多くの問題が内包されている。すなわち、市街化調整区域内の開発行為は、市街化を抑制する立場から制限されているとはいえ、開発規制除外を広く認めていることである。たとえば、国や都道府県など公共団体が行うもの、公益上必要な建築物の建築に要するもののほかに、20ha以上（その後5ha以上）の大規模開発（宅地開発など）も運用上は許可された。なお、現在は大規模開発の規定は廃止され、学校、医療施設、社会福祉施設、庁

（4）若林正俊『最新版農地法の解説』全国農業会議所，1981年，p.109-110。

舎・宿舍といった公共関連施設も規制を受けている。

以上のように、公共関連施設や大規模宅地開発を中心に地価の相対的に安い市街化調整区域の開発に道が開かれ、また同区域は市街化区域の予備的な性格（「線引き」見直しにより市街化区域への編入も可能）も有している。

さらに、これまで農地転用規制は、米の生産調整（過剰解消）にともなう暫定措置として1970年に緩和され、その後も景気対策・内需拡大や農村活性化対策の一環として緩和されるなど、農地転用を促進させる条件が拡がってきている。1980年代以降をみても、高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法、1983年）による転用緩和、沿道流通業務施設を中心とした開発許可対象の拡大（1986年）、総合保養地域整備法（リゾート法、1987年）による転用緩和、ゴルフ場建設要件の緩和（1988年、1989年）、多極分散型国土形成促進法による転用緩和（1989年）、「地域活性化」をねらいとした許可基準の大幅緩和（1989年）、農村活性化土地利用構想にもとづく施設等への転用緩和（1990年）、地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再整備の促進に関する法律（地方拠点法、1993年）にもとづく転用緩和など、これらは本来厳格であるべき転用行政に大きな影響を及ぼしている。

また、近年では、2000年の都市計画法改正で、①線引きの選択制、②市街化区域に隣接・近接する地域で知事が条例で指定する区域内の開発行為の許可（法第34条8号3）、③準都市計画区域制度などの規制緩和が行われている。⁽⁵⁾

表2から農地転用面積の動向をみると、1970年代前半が最も多く、以降は減少基調となる（ピークは1973年の6万7,720ha）。しかし、1990年前後には再び増加に転じるものの、その後はバブル経済の崩壊・経済不況ともかかわって減少傾向となり、最近では年間2万haを

表2 農地転用面積の動向（全国）

単位：ha，％

	実 数				構 成 比			
	合 計	許可・届出別			合 計	許可・届出別		
		許 可	届 出	該当以外		許 可	届 出	該当以外
1970年	57,134	44,363	2,156	10,615	100.0	77.6	3.8	18.6
1975年	34,603	17,970	7,537	9,096	100.0	51.9	21.8	26.2
1980年	30,778	14,428	6,960	9,390	100.0	46.9	22.6	30.5
1985年	27,344	12,448	5,937	8,959	100.0	45.5	21.7	32.8
1990年	35,214	19,811	7,212	8,191	100.0	56.3	20.5	23.3
1995年	28,969	15,144	6,080	7,745	100.0	52.3	21.0	26.7
2000年	21,658	11,384	4,707	5,567	100.0	52.6	21.7	25.7
2005年	16,954	9,058	4,486	3,410	100.0	53.4	26.5	20.1
2006年	16,923	8,868	4,545	3,510	100.0	52.4	26.9	20.7
2007年	16,141	8,711	4,311	3,118	100.0	54.0	26.7	19.3

資料：農林水産省経営局構造改善課『農地の移動と転用（土地管理情報収集分析調査結果）』各年次より作成。
注：「許可」、「届出」はともに農地法第4条と第5条の合計である。構成比は四捨五入の関係で必ずしも100とはならない。

(5) 田代洋一『「戦後農政の総決算」の構図 新基本計画批判』筑波書房、2005年、p.100-101。

切って推移している。また、「許可」（市街化区域外：知事または大臣許可）、「届出」（市街化区域内：農業委員会への届出）、「該当以外」（「第4・5条該当以外」：公共転用など）別構成比をみると、1970年代後半以降、「許可」が常に5割前後で推移しているのに対し、「届出」が2割台、「該当以外」が3割前後から2割程度で推移している。

2. 農振制度と農地転用制度との関連性および動向

農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）は農村における総合的な農業振興のための農地保全制度として1969年に制定されたが、それは新都市計画法制定の1年後であった。都市計画法が「都市の領土宣言」とすれば、農振法は農政サイドの「領土宣言」ともいわれている。同法は、一定の地域を農業の振興をはかるべき区域として明確化し、都市計画との調和をはかりながら農地を確保・保全するとともに、集中的に公共投資などの施策を講ずることを目的にしている。

同法は都道府県知事が農業振興地域整備基本方針を策定し、この方針にもとづいて市町村と協議のうえ農業振興地域を指定し、市町村は農業振興地域整備計画（農用地利用計画（農用地区域の設定・農用地区域内の土地の農業上の用途の指定）、生産基盤の整備・開発、近代化施設整備、生活環境施設整備など）を定める。そして、農業振興地域・農用地区域の農地については、農地転用は原則認めないこととしている。

農振制度については、第1に、市街化区域は農業振興地域に含めることができないため、都市部では指定地域が限定されること。第2に、農業振興地域・農用地区域と都市計画区域・市街化調整区域が重複して存在しているところが少なくないこと。第3に、都市近郊では都市部の農地かい廃に伴う農地の「代替取得」（事業用資産としての農地の買換え特例）の対象地になっていること。第4に、土地利用の規制緩和が一貫して進行していることなどから、農地の確保・保全を進めるうえで課題も少なくない。

農用地区域からの除外のための農用地利用計画の変更ができるのは、①土地改良法にもとづく非農用地区域を設定する場合、②優良田園法にもとづく優良田園住宅を建設する場合や農村地域工業等導入促進法（農工法）、リゾート法等の地域整備法にもとづく計画に位置づけられた施設を建設する場合、③公用公共用地としてやむを得ず農用地区域内の土地をあてる必要が生じた場合、④地域の農業の振興に関する地方公共団体の計画に定められた施設を建設する場合、⑤農業振興地域整備計画に定められた施設を建設する場合である。⁽⁶⁾これらの理由以外で農用地区域内の土地を農用地区域から除外するときには、①農用地以外に供することが必要かつ適当であって、農用地区域以外に代替すべき土地がないこと、②農業上の効率的かつ総合的な利用に支障を及ぼすおそれがないこと、③土地改良施設の有する機能に支障

（6）「農業振興地域制度のあらまし」全国農業会議所，2006年，参照。

を及ぼすおそれがないこと、④農業生産基盤整備事業完了後8年を経過しているものであることの4つの要件を満たす必要がある。

一般の改正農地法では農地転用に関する規制の強化がはかられた。その1つは、国・都道府県などが行う農地転用はすべて許可不要であったが、病院、学校、社会福祉施設、庁舎および宿舎の公共施設（農地法施行規則で規定）に限定して許可および許可権者である都道府県知事等と協議を行う仕組みが設けられたこと。2つは、違反転用が行われた場合において都道府県知事等による行政代執行制度が創設されたこと。3つは、違反転用に対する罰則が強化され、違反した場合、法人の罰金額が300万円以下から1億円以下に引き上げられたこと。また、原状回復命令違反も個人の場合現行6ヶ月以下の懲役が3年以下、罰金30万円以下が300万円以下に引き上げられたこと（法人の場合は30万円以下を1億円以下に引き上げ）。さらに、4つは、必要がある場合は農林水産大臣は都道府県知事に対し、農地転用許可事務の適切な執行を求めることができることとした。このなかで、許可不要であった病院、学校、社会福祉施設、庁舎および宿舎の公共施設転用については、公共転用そのものが減少傾向にあるとはいえ、その開発に伴う転用規模が大きいこと、またその開発にともなって周辺地域での市街化を誘発する傾向が強いことから、転用規制強化は農地を確保・保全するうえで積極的な意義を有している⁽⁷⁾。

一方、農振法の改正では、農用地面積の目標の達成に向けた仕組みの整備、農用地区域からの除外の厳格化として、担い手に対する利用の集積に支障を及ぼすおそれがある場合には、同区域から除外を行うことができないこととした。

ところで、現行農振制度と都市計画制度のもとで農地を土地利用区分別（全国：1999年現在、農地面積528万ha）⁽⁸⁾にみると、複雑な様相を呈していることがわかる。全国で農業振興地域が1,720万ha（域内農地面積：506万ha）、そのうち農用地区域が503万ha（同：432万ha）である。一方、都市計画区域は973万ha（同：240万ha）、そのうち線引き都市計画区域が520万ha（同：126万ha）、非線引き都市計画区域が419万ha（同：110万ha）である。線引き都市計画区域のうち、市街化調整区域が378万ha（同：115万ha）、市街化区域が142万ha（同：11万ha、生産緑地面積：1.6万ha）である。

以上から農業振興地域・農用地区域は全農地の82%で8割余りを占めているものの、それ以外が2割弱と一定のウエイトを占めている。また、農用地区域と都市計画区域との重複農地が175万ha（農地全体の約33%）に及び、農用地区域でない農業振興地域と都市計画区域

(7) 全国農業会議所『公共転用等が土地利用に与える影響分析調査報告書』2009年、p.19。なお、2007年現在、公共施設転用面積は1,768.7haでそのうち「学校用地」は74.1ha、「官公・病院等公的施設」は223.9haである。全転用面積のうち公共施設転用は11.0%、そのうちで「学校用地」は0.5%、「官公・病院等公的施設」は1.4%である。

(8) 農地制度実務研究会編『新訂農地の法律がわかる百問百答』全国農業会議所、2004年、p.281、参照。

との重複農地は43万ha（同約8％）に達している。このほか農業振興地域でない市街化調整区域の農地は4万ha（同約1％）、農業振興地域でない非線引き都市計画区域の農地は7万ha（同約1％）となっている。

このように、土地利用では農業的土地利用と都市的土地利用が錯綜している地域が少なくなく、その利用・調整のあり方がいわば農地の確保・保全に重大な影響を与えているものと考えられる。

3. 農地転用制度の仕組みとその問題状況

前述のように、農地転用制度は、届出制と許可制のもとで、また許可制も市街化調整区域の許可基準と一般基準の2つの基準が適用されてきたが、地方分権一括法に対応して1998年に農地法が改正され、転用許可基準として2つの基準が一本化され法定化されている。同時に、2ha超4ha以下の転用許可権限は国から都道府県知事に委譲（ただし、事前に農林水産大臣と協議）されている。従来の「事務次官通達」による許可基準が法定化（農地法第4条・第5条の各2項）されたのであり、地方分権推進の一環とはいえ、転用行政に大きな意義を画している。転用許可の手続きは、許可権者が都道府県知事であるときは、その農地の所在地を管轄する農業委員会に、また許可権者が農林水産大臣であるときは、その農地の所在地を管轄する都道府県知事に提出することとなる。なお、事務処理の迅速化をねらいとして市町村への特例条例による権限委譲（事務処理特例制度）が、地方分権一括法の一環として地方自治法が改正・施行（2000年）されている。この特例条例（地方自治法第252条の17の2第1項規定）によって都道府県から市町村への農地転用許可等の権限委譲は、2009年4月1日現在、1,777市町村のうち317市町村（1道32県）で委譲されている⁽⁹⁾。そのうち地方自治法第180条の2の規定による農業委員会への事務再委任は292市町村となっている。

現行農地転用制度において許可を判断する際には、以下のような仕組みとなっている。すなわち、農地をその営農条件および周辺の市街化の状況から区分し許可の可否を判断する「立地基準」と、農地転用の確実性や周辺農地等への被害防除措置の妥当性などを審査する「一般基準」とに分かれており、両基準から判断される⁽¹⁰⁾。

「立地基準」としての農地の区分は、農振法の農用地区域または都市計画法の市街化調整区域という制度的な土地利用計画における位置づけが重視される。許可されない農地は、①農振・農用地区域内農地、②おおむね10ha以上（2010年6月1日から適用、現行は20ha以上）の規模の一団の農地、土地改良事業等の対象となった農地等営農条件を備えている農地（「第1種農地」）、③第1種農地のうち市街化調整区域内の土地改良事業等の対象となった農地（8年以内）等とくに良好な営農環境を備えている農地（「甲種農地」）の3種類である。許

（9）『全国農業新聞』2009年6月26日付、参照。

（10）全国農業会議所『三訂 わかりやすい農地転用許可制度の手引き』2007年、参照。

可される農地は、④市街化が見込まれる区域内の農地または農業公共投資の対象となっていない生産力の低い小団地（おおむね10ha未満）の農地（「第2種農地」）、⑤市街地の区域内または市街化の傾向が著しい区域内の農地（「第3種農地」）の2種類である。問題は、第1種農地や甲種農地であっても、土地収用法の対象事業など公共性の高い事業に用する場合などは許可可能となること、さらに条件を満たせば農用地区域内の農地転用も区域除外のうえ可能となることである。現に農用地区域の農地転用は、1980年代後半以降をみても全転用面積のうち15～20%前後で推移している。また、開発の進行度合によってはかつての第1種農地や甲種農地が第2種農地や第3種農地になりうる可能性もある。

一方、「一般基準」では、資金計画、申請適格、過去の実績などから農地転用の確実性が判別され、さらに被害防除措置の妥当性が判断される。前者は、社会経済上必要な農地転用を許可する反面、資産保有目的や投機目的での農地取得を排除することをねらいとしている。後者は、周辺農地の営農条件に支障があると認められるかどうか審査の基準とされる。

農地転用許可制度では「立地基準」と「一般基準」にもとづいて許可が判断されるが、近年の土地利用計画の区域区分別の農地転用状況をみると、表3のとおりである。これによる

表3 土地利用区域区分別・用途別にみた転用面積（全国：1995～2007年（13年間）の合計）

単位：ha, %

		合 計	住 宅 用 地	公的施 設用地	主な用途			工・鉱 業用地	商業・ サービ ス等 用 地	その他 業務 用 地	植 林	その他
					学 校 用 地	公園・ 運動場 用 地	道水路 鉄 道 用 地					
転 用 面 積	市街化区域	61,371 [23.7]	35,600	2,379	174	332	1,476	2,007	4,054	14,809	172	2,332
	市街化調整区域	56,195 [21.7]	9,413	13,025	679	1,728	9,231	5,760	2,350	19,080	1,673	4,893
	非線引きの用途地域	15,699 [6.1]	7,112	1,474	88	193	1,030	1,059	1,180	3,865	386	628
	非線引きの都市計画 区域（用途地域除く）	50,726 [19.6]	13,419	8,972	313	990	7,011	5,424	3,015	14,605	2,623	2,672
	都市計画区域外	74,667 [28.9]	10,787	16,336	227	926	14,504	6,636	1,909	20,712	12,657	5,630
	合 計	258,637 [100.0]	76,329	42,187	1,480	4,166	33,250	20,883	12,508	73,069	17,506	16,156
構 成 比	市街化区域	100.0	58.0	3.9	0.3	0.5	2.4	3.3	6.6	24.1	0.3	3.8
	市街化調整区域	100.0	16.8	23.2	1.2	3.1	16.4	10.3	4.2	34.0	3.0	8.7
	非線引きの用途地域	100.0	45.3	9.4	0.6	1.2	6.6	6.7	7.5	24.6	2.5	4.0
	非線引きの都市計画 区域（用途地域除く）	100.0	26.5	17.7	0.6	2.0	13.8	10.7	5.9	28.8	5.2	5.3
	都市計画区域外	100.0	14.4	21.9	0.3	1.2	19.4	8.9	2.6	27.7	17.0	7.5
	合 計	100.0	29.5	16.3	0.6	1.6	12.9	8.1	4.8	28.3	6.8	6.2

資料：表2に同じ。なお、非線引きの都市計画区域は用途地域を除いている。

注：区域区分別・用途別の合計は四捨五入の関係で必ずしも一致しない。

(11) 農林水産省『平成21年版 食料・農業・農村白書』2009年、p.78、参照。

と、構成比では都市計画区域内・市街化区域が23.7%と2割強を、市街化区域を除く都市計画区域（市街化調整区域、非線引きの都市計画区域、同・用途地域）が47.4%と5割近くを占めている一方で、都市計画区域外も28.9%と3割近くを占めている。都市計画区域（市街化区域除く）および都市計画区域外での農振・農用地区域を除くエリアが立地基準でいう第1種農地や甲種農地であり、さらに第2種農地・第3種農地と想定される。

このように、「立地基準」でいえば第3種農地・第2種農地とともに、第1種農地や甲種農地、農用地区域内農地も転用されているのである。また、用途別にみた転用面積をみると、「住宅用地」は市街化区域と非線引きの用途地域、「公的施設用地」は市街化調整区域、都市計画区域外、非線引きの都市計画区域、「工・鉱業用地」は市街化調整区域と非線引きの都市計画区域、「植林」は都市計画区域外に多い。「その他業務用地」は各区域区分ともウエイトは総じて高い。なお、1件当たりの転用面積（2007年）は、「農地法第4条・第5条許可」全体では10.1a、そのうち「第4条許可」は8.5a、「第5条許可」は10.5aといずれも10a前後であることから、たとえば水田区画でいえば1筆程度（1反区画）の転用規模といえる。

土地利用区域区分ごとにみた農地の存在は多様化しており、農地転用もそれに即して進行しているが、それゆえに農地の確保・保全・利用をはかるにはそれぞれの区域区分の実態に即したきめの細かい施策が必要になっているといえよう。

む す び

先に述べたように、農地法における権利移動規制と転用規制とは車の両輪のごとく一体的な関係にあること、それを礎に農地制度が成り立っていることが注目される。また、農振制度は農業を振興すべき地域の農地保全制度であって、農地法の転用規制と連動しながら農地を確保・保全するという重要な役割を担っている。その意味では、農地法の転用規制のない単なるゾーニングのみでは農地を確保し保全することはできないと考える。

改正農地法では転用規制の厳格化と罰則規定の強化がなされるなど農地を確保・保全するうえで評価できる面はあるものの、現行の都市計画制度、農振制度、農地転用制度のもとでは農地転用は完全に抑止できるという状況にはない。また、条件つきとはいえ規制緩和によって誰でもが農地を貸借できる仕組みとしたこと、さらに農地取得における下限面積の引き下げによっては新たな農地問題が地域で発生しかねない事態も想定されるだけに、これらが農地転用にどのような影響をもたらすのか、その動向が注視される。

2010年3月30日、「食料・農業・農村基本計画」が策定された。「戦後農政、再び転換」とも称されている⁽¹²⁾。基本計画によると、食料自給率（供給熱量ベースの総合食料自給率）を現

(12) 『日本農業新聞』2010年3月30日付、参照。2005年策定「食料・農業・農村基本計画」では、2015年度目標として食料自給率45%（2003年度：40%）を掲げ、そのために必要な農地面積は450万ha（同：474万ha）としていた。

行（2008年度）の41％から10年後（2020年度）には50％に引き上げるというものである。それを実現するには、農地面積は461万ha（2009年461万ha）が必要とされる。つまり農地総量については2009年実績を維持するということである。都市と農村の共生・共存に向けて総合的な土地利用計画づくりが求められ、都市的土地利用と農業的土地利用の調整をいかに進めるのか、農地の総量確保・保全には法制度のあり方も含め改めて検討することが課題になっていると考える。